

**LA LEY 1437 DE 2011 Y LA APLICACIÓN DE LA
ORALIDAD EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO
COLOMBIANO.**

HUMBERTO BOHÓRQUEZ MUÑETONES

**FUNDACIÓN UNIVERSITARIA LOS LIBERTADORES
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

BOGOTÁ, D. C. – 2018

**LA LEY 1437 DE 2011 Y LA APLICACIÓN DE LA
ORALIDAD EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO
COLOMBIANO**

HUMBERTO BOHÓRQUEZ MUÑETONES

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ABOGADO**

**DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO
PROFESOR YESIT LEONARDO SILVA MEDINA**

**FUNDACIÓN UNIVERSITARIA LOS LIBERTADORES
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES
PROGRAMA DE DERECHO
BOGOTÁ
2018**

NOTA DE ACEPTACIÓN

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado**Bogotá abril de 2018**

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mí amada esposa por todos estos años de apoyo incondicional en este proyecto de vida cuando decidí ser abogado.

AGRADECIMIENTOS

A la Doctora Paula Lucía Arévalo Mutis y al Profesor Yesit Leonardo Silva Medina por su invaluable colaboración para la realización de este trabajo.

CONTENIDO

	Pág.
1.Introducción	15
2. Objetivos	17
2.1 Objetivo General	17
2.2 Objetivo Específicos	17
3. Planteamiento del problema	18
3.1 Definición del problema	18
3.2 Justificación	18
3.3 Pregunta de investigación	20
4. Marco teórico	21
5. Metodología	24
6. Capítulo I Generalidades de la Oralidad	27
6.1 Definición de oralidad	27
6.2 Modalidades de oralidad	28
6.3 Juicio o audiencia oral	28
6.4 Oralidad en Colombia	30
6.5 Constitucionalidad y legalidad de la oralidad en Colombia	31
6.6 Antecedentes de la oralidad de la Ley 1437 de 2011 (CPACA)	32
6.7 Conformación de La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Colombia	35
7. Capítulo II la Oralidad y su Aplicación en el Proceso Administrativo Colombiano	39
8. Capítulo III influencia de la oralidad en los tiempos procesales	50

8.1 Influencia de la Oralidad en los Tiempos Procesales	50
8.2 Ventajas de la oralidad	55
8.3 Desventajas de la oralidad	58
8.4 Sistema mixto oralidad-escrituralidad	61
9. Conclusiones	65
10. Bibliografía	67

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Conformación de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa	38
Gráfica 2. Primera etapa del proceso Contencioso Administrativo	41
Gráfica 3. Actividad del Juez dentro de la audiencia	43
Gráfica 4. Segunda etapa del proceso Contencioso Administrativo	44
Gráfica 5. Tercera etapa del proceso Contencioso Administrativo	45
Gráfica 6. Flujograma de los tiempos de la Ley 1437 de 2011	53
Gráfica 7. Comparativo de tiempos procesales oralidad- escritural	54
Gráfica 8. Reducción de tiempos oralidad vs escritural	54

GLOSARIO

Jurisdicción Contenciosa Administrativa: *“Los jueces de esta jurisdicción están llamados a solucionar los conflictos que se presentan entre particulares y el Estado, o los conflictos que se presentan al interior del Estado mismo. El órgano máximo y de cierre jurisprudencial de esta jurisdicción es el Consejo de Estado que tiene como funciones conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno que no sean de competencia de la Corte Constitucional (Actos Administrativos principalmente)”*¹

Derecho Procesal Administrativo: *“se refiere sólo a los procesos judiciales contra la administración, y no abarca el estudio del procedimiento administrativo en que se desenvuelve la función administrativa”*²

Proceso Administrativo: *“(...) el procedimiento administrativo regula la posición jurídica del ciudadano en relación con la administración pública y los particulares que ejercen función administrativa (...)”*³

Procedimiento Administrativo: *“la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. En consecuencia, estudia la participación y defensa del interesado (que puede ser un particular, un funcionario o una autoridad pública, según veremos) en todas las etapas de la preparación de*

¹Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, en línea, citado marzo 19 de 2018, disponible en internet: <https://c-politica.uniandes.edu.co/oec/index.php?ac=rj&main=4&id=1&dat=18#d1>

² GORDILLO , Agustín, El Procedimiento Administrativo, Parte General I, pág. 16, citado marzo 19 de 2018, en línea, disponible en internet: https://gordillo.com/pdf_tomo5/03/03-capitulo1.pdf

³ARAUJO, OÑATE, Rocío, Tendencias Actuales del Procedimiento Administrativo en Latinoamérica y Europa, Editorial Eudeba, Buenos Aires 2011, pág. 402, en línea, citado febrero 15 de 2018, disponible en internet: http://www.kas.de/wf/doc/kas_34506-1522-4-30.pdf?130528220040

la voluntad administrativa, y desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la participación e intervención de dichos interesados”⁴

Proceso: *“Al hablar de proceso se destaca que el conjunto de actos en consideración tiene por finalidad esencial llegar al dictado de un determinado acto: En el concepto que adoptamos, ese acto es el jurisdiccional”⁵*

Oralidad: *“Por oposición a escritura, dicese del método procesal en el cual la palabra hablada constituye el modo de expresión.”⁶*

⁴ GORDILLO , Agustín, El Procedimiento Administrativo, Parte General I, pág. 4, citado marzo 19 de 2018, en línea, disponible en internet: https://gordillo.com/pdf_tomo5/03/03-capitulo1.pdf

⁵ Ibíd. Pág. 16

⁶ Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Revista Jurídica, Oralidad en el Proceso, en línea, disponible en internet: <http://www.revistajuridicaonline.com/2010/10/oralidad-en-el-proceso/>

RESUMEN

Para la elaboración de éste trabajo se seleccionó el tema del Derecho procesal Administrativo, regulado hoy por la ley 1437 de 2011. Asumiendo que el sistema anterior fue predominantemente escrito y que luego evolucionó haciendo transición a un proceso por sistema de audiencias, algo muy conocido en la esfera jurídica, ya que en la justicia colombiana se ha implementado el cambio del sistema escritural por el de la oralidad con miras a mejorar los tiempos procesales como lo indicó el Consejo Superior de la Judicatura *“Los juicios orales redujeron los tiempos de atención a los conflictos en un año y 194 días para los procesos penales, en un año y 66 días en los procesos laborales, y en un año y 101 días en los procesos de responsabilidad penal para adolescentes”*⁷

En este contexto se pone de manifiesto que el proceso Administrativo hizo lo propio con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011⁸, el cual dio vía libre a la implementación de este sistema; así lo reseñó en su momento Arias García:

*“El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) supone procedimientos judiciales ágiles con el fin de atacar frontalmente la congestión judicial en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ampliando significativamente los poderes de los Jueces, con el fin de que éste contribuya a la pronta resolución de los conflictos y la tutela judicial efectiva.”*⁹

⁷ Consejo Superior de la Judicatura, Sistema Procesal Oral la Transición a un Juicio Expedito, Capítulo 2, pág. 30, en línea, Bogotá, 2011, Citado 20 de enero 2018, disponible en internet: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1468180/2011+CAP%C3%8DTULO+2-SISTEMA+PROCESAL+ORAL.pdf/95d49a37-3be8-46c9-bd21-367459a34fe1>

⁸ En adelante CPACA

⁹ ARIAS GARCÍA, Fernando, Revista de Derecho Principia Iuris No. 16, pág. 39, en línea, Tunja, 2011-2, Citado 20 de enero de 2018, Disponible en Internet: <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/viewFile/434/583>

Así las cosas, se da por sentado que el sistema oral es más ventajoso que el escritural, según la mirada de Ramírez colorado:

“A diferencia del sistema escrito donde los pronunciamientos entre personas son por intervalos que retardan la respuesta correspondiente, la oralidad permite que una vez exista la pregunta le siga de manera inmediata una respuesta. El debate oral es contextual y no admite interrupciones o reenvíos. El tramite escritural es disperso y desconcentrado, se fracciona en una serie de fases o episodios con la posibilidad de impugnar de manera separada.”¹⁰

Así mismo el Consejo de Estado se pronunció al respecto a través de su presidente Gustavo Gómez Aranguren para poner de manifiesto las novedades del CPACA. *“El nuevo Código Contencioso administrativo (Ley 1437 de 2011) interpreta más que la oralidad, la oportunidad y el gobierno en línea, el anhelo de justicia ciudadana”¹¹*

Como se observa este sistema de oralidad trae consigo ventajas en comparación con la escrituralidad, siempre y cuando se dé aplicación al primero, pero la Ley 1437

¹⁰ RÁMIREZ COLORADO, Diego Alejandro, Implementación de la Oralidad en el Proceso Administrativo: ¿El Camino para llegar al Concepto de Justicia en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa?, Artículo, Universidad Santo Tomás, pág. 10, en línea, Medellín, S. F, citado 21 de enero de 2018, disponible en internet: <http://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1453/Implementacion%20De%20La%20Oralidad%20En%20El%20Proceso%20Administrativo%20%20El%20Camino%20Para%20Llegar%20Al%20Concepto%20De%20Justicia%20En%20La%20Jurisdiccion%20Contenciosa%20Administrativa.doc.pdf?sequence=1>

¹¹ Comentario del Presidente del Consejo de Estado en el discurso de apertura del XVIII encuentro de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, llevada a cabo el Del 19 al 21 de septiembre del año 2012 en la ciudad de Neiva.

de 2011 le brinda a los operadores jurídicos los instrumentos ambivalentes al respecto, es decir, suministró elementos para que las intervenciones en la primera y segunda etapa del proceso no se desarrollen verbalmente, debido a que dejó abierta la posibilidad de continuar con la escrituralidad. El nuevo Código a diferencia del anterior Decreto 01 de 1984 ofrece la facultad de aplicar la oralidad, pero sin dejar de lado en su totalidad la escrituralidad si así lo estima el operador. En este tenor se centra este trabajo de grado con miras a poner de manifiesto las ventajas y desventajas sobre la aplicación de la oralidad que a lo largo del desarrollo del proceso Administrativo resulta convirtiéndose en un sistema mixto oral-escrito.

PALABRAS CLAVE:

Contencioso Administrativo, Jurisdicción, Procedimiento Administrativo, Oralidad, Escrituralidad.

1. INTRODUCCIÓN

Para el caso que nos ocupa, es decir el proceso Administrativo colombiano, La piedra angular sobre la cual debieran edificar su proceder los funcionarios judiciales que tienen a su cargo la labor de deliberar sobre las controversias que surgen de la relación entre los particulares y el Estado debería ser el sentido común; según Calamandrei :

*“[...] El buen funcionamiento de la justicia depende de los hombres y no de las leyes, y el óptimo sistema judicial es aquel en que los jueces y los abogados, vinculados por recíproca confianza, buscan la solución de sus dudas más que en la pesada doctrina, en la viva y fresca humanidad [...]”*¹²

Sin alejarnos del tema central de esta investigación, es pertinente recordar que detrás de todo el esquema de procedimientos que lleva implícito un proceso Administrativo, el propósito final es la resolución de un conflicto, que si bien es cierto de un lado se ubica el Estado, en el opuesto se encuentra el ser humano y es precisamente en éste que se debe centrar el sistema procesal.

En concordancia con esto, la Ley 1437 de 2011 armoniza con la Constitución de 1991, pues dentro del proceso Administrativo en el desarrollo de sus audiencias brinda la posibilidad de un debate probatorio, haciéndolo más justo y eficaz en las controversias contra el Estado, contribuyendo así a eliminar las dilaciones injustificadas dentro de los procesos judiciales al permitir que la inmediación del Juez o Magistrado agilice las actuaciones, pues con la aplicación de la oralidad en este proceso se está dando primacía al principio de celeridad , beneficiando de esta manera al usuario judicial.

¹² CALAMANDREI, Piero. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires, Librería el Foro, 1996. Vol III, pag. 255

Por otro lado, el CPACA otorga a los operadores jurídicos elementos respecto de la opción que brinda en el desarrollo de las audiencias para que apliquen el sistema oral o escritural tradicional según lo consideren. Consecuente con esto, el rol que desempeña esta norma es definitivo a la hora de tomar esta decisión, ya que facilita a los operadores continuar con la escrituralidad, como se mostrará en el avance de este trabajo.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar desde la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y otros instrumentos, la aplicación y desarrollo de la oralidad en el sistema jurídico Contencioso colombiano.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Evaluar las etapas procesales del Derecho administrativo colombiano contenidas en el CPACA, en las cuales contempla la aplicación de la oralidad, siendo allí el punto de quiebre donde los operadores jurídicos administrativos tienen la posibilidad de aplicar la oralidad o la escrituralidad.
- Comparar las diferencias de duración aproximada de los tiempos procesales en el sistema de oralidad y el escritural conforme a las estadísticas existentes sobre el tema.
- Exponer las ventajas y las desventajas de la implementación de la oralidad en el Proceso Administrativo Colombiano y resaltar la modalidad mixta oral-escrita que se aplica en la realidad.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

3.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La ley 1437 de 2011 CPACA ofrece dentro de algunas etapas procesales la posibilidad de aplicar el sistema oral a cuenta de los operadores jurídicos de la jurisdicción Contenciosa Administrativa, pero según la óptica desde la que se aprecie puede resultar ventajoso al dar celeridad al proceso en sí o, por el contrario, no beneficiar el debido proceso a causa de la premura con la que los Jueces y Magistrados deben tomar decisiones dentro de una misma audiencia en oralidad. De otro lado en la realidad procesal del país los Jueces y Magistrados administrativos hacen uso de la facultad con la que cuentan, es decir, según el CPACA pueden continuar aplicando la escritura, trayendo consigo el inconveniente de la demora que esto ocasiona a los procesos, algo que mejoraría si se diera cabal aplicación a la oralidad contribuyendo a solucionar la congestión judicial que tantos perjuicios a causado.

3.2 JUSTIFICACIÓN

Se considera de importancia este trabajo, ya que pone de manifiesto las ventajas y desventajas que trae la utilización de la oralidad y la escrituralidad en el proceso Administrativo colombiano.

En épocas de crisis en Colombia la emergencia judicial que trae como consecuencia la morosidad en sus trámites resulta una inevitable preocupación para todos, especialmente para los gestores de la reducción en los tiempos del proceso, las consecuencias jurídicas y económicas son infortunadas. La congestión de los despachos judiciales se debe en gran medida a la continuación de la aplicación del sistema escrito por parte de los operadores judiciales y por ello se hace énfasis en

el análisis de esta situación en aras de resaltar la importancia de lo necesario que resulta para el procedimiento Administrativo en Colombia introducir el sistema oral, por ende, se considera importante realizar la presente investigación a fin de aportar en este debate. Para ello es necesario conocer las fortalezas y debilidades que trajo la implementación del sistema oral en el Procedimiento Administrativo, con el fin de corroborar si el cambio de sistema cumple o no con los fines esenciales de la oralidad y verificar qué aspectos técnicos o jurídicos han causado traumatismos, teniendo en cuenta que los fines esenciales de la oralidad son la descongestión y la celeridad en la resolución de los conflictos.

Por lo anterior, dar respuesta al problema de investigación planteado en el presente trabajo es de gran importancia jurídica, ya que la congestión y morosidad causan importantes perjuicios a los trabajadores del Derecho Administrativo quienes se afectan por los costos adicionales derivados de la lentitud del procedimiento.

En palabras del filósofo SENECA: *“Nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía”*.

Así las cosas, se pretende con esta monografía contribuir al debate para que se conozca la verdadera aplicación de la oralidad que se está dando en los despachos designados al proceso Administrativo. La principal preocupación en cuanto al tema, es respecto de la aplicación parcial que se le está dando a la oralidad en el proceso Administrativo colombiano. Habrá que ver los resultados reales de la falta de aplicación de la oralidad por cuenta de los juzgados, ya que aún se continúa haciendo uso de la escrituralidad y será este el núcleo del presente trabajo de grado.

3.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo ha sido la aplicación y el desarrollo de la oralidad en el procedimiento Administrativo colombiano desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 y qué otros instrumentos han servido para su implementación?

4. MARCO TEÓRICO

Siendo la esencia de este trabajo de investigación concordante con la aplicación de la oralidad en el campo jurídico, es de importancia resaltar algunos conceptos planteados por diferentes autores para así poder enlazar más adelante la oralidad en Colombia y su aplicación en el campo del Derecho Procesal Administrativo con el fin de dar cuerpo a este escrito. También se realizará un breve comparativo entre la oralidad y la escrituralidad para entrar en materia en cuanto a la implementación de esta modalidad en Colombia en materia Administrativa. Luego de un corto recuento de algunas generalidades en materia de oralidad y breve repaso histórico en el país, se abordará la incidencia que ésta tiene en los tiempos procesales y luego más adelante en la parte final hacer mención de ventajas y desventajas que presenta ésta práctica y los beneficios que puede tener un sistema mixto oral-escrito. La oralidad se ha venido prometiendo como la panacea en cuanto a eficiencia procesal se refiere, la Universidad EAFIT citando a Taruffo resalta que este autor *“ha sostenido que también el sistema escrito ha sido concebido como un sistema para lograr la eficiencia, lo cual obliga a preguntarse acerca de qué es lo que específicamente se quiere hacer más eficiente, si es que tal eficiencia puede lograrse por el mero empleo de la oralidad”*¹³. Respecto de lo anterior, considera Fenoll que:

“(…) no se ha analizado prácticamente nunca de manera neutral. Se nos ha dicho siempre que los principios consecuencia de la escritura eran el secreto, la dispersión y la mediación, todos ellos vocablos de altísimo contenido deliberadamente negativo. Sin embargo, cuando se habla de oralidad, como si se tratara de precondicionar las conciencias, mágicamente todos los vocablos se tornan positivos, puesto que se argumenta que principios-

¹³Semillero de Investigación en Derecho Procesal de la Universidad EAFIT de la ciudad de Medellín, sf, pág. 3, citado marzo 8 de 2018, en línea, disponible en internet: http://www.eafit.edu.co/investigacion/semilleros/Documents/ponencia_semillero_derecho_procesal.pdf

consecuencia de la oralidad serían la publicidad, la concentración y la inmediación, todas ellas palabras que suenan bien a cualquiera.”¹⁴

Así las cosas se observa que según estos conceptos toma sentido el contenido del presente trabajo, pues en el proceso Administrativo colombiano se tiene que con la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011 se introdujo un proceso mixto, así lo aborda HERNÁNDEZ GÓMEZ.

“Por ello es más técnico llamar al sistema juicio o proceso por audiencias, el cual implica que las principales decisiones se adoptan oralmente en audiencia pública, sin excluir completamente lo escrito, que como sabemos se conserva en la primera etapa desde la presentación de la demanda hasta la audiencia inicial (art. 179 CPACA). Nótese que aún la etapa escrita está diseñada como preparatoria de las audiencias, por eso se resalta que el proceso es predominantemente oral”¹⁵

Las enunciaciones antedichas dejan entrever que la oralidad si bien tiene bondades en materia Administrativa, también es de anotar que la escrituralidad puede ofrecer beneficios especialmente si se combinan las dos modalidades, pues en este sentido la Ley 1437 de 2011 juega un papel decisivo al permitir la combinación de los dos sistemas y es de aclarar que sobre dicho tema se centra el este trabajo.

La tendencia en Colombia es continuar con la aplicación de la oralidad en materia judicial, algo que no ocurre en otros Estados, a manera de ejemplo:

¹⁴ NIEVA FENOLL, Jordi, Los Problemas de la Oralidad, sf, pág. 104, citado marzo 17 de 2018, en línea, disponible en Internet: <http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2014/08/los-problemas-de-la-oralidad.pdf>

¹⁵ Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, El Juicio por Audiencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, Guías Procesales de Casos Típicos, Primera Parte, Tomo 1, Bogotá 2012, Pág. 28, citado marzo 17 de 2018, en línea, disponible en internet: <http://www.tribunaladministrativoantioquia.info/wp-content/uploads/2014/11/El-Juicio-por-audiencias-CPACA-PRIMERA-PARTE.pdf>

“En España desde la reforma procesal del 2000: exitosa, se redujo considerablemente la duración del proceso. Alemania: Según Piter Gilles, se redujo la oralidad al mínimo. Prevalece la escritura. Inglaterra. Con la reforma procesal del año 1999 la oralidad se redujo al mínimo. Argentina, Brasil y México: las recientes reformas introduciendo la oralidad, fracasaron y desapareció.”¹⁶

Habrà que esperar que resultados tendrá en los próximos años esta práctica en Colombia, ya que como se vio en algunos Estados la tendencia ha sido abandonar la oralidad en los estrados.

¹⁶ La Reforma al Código Contencioso Administrativo de la Ley 1437 de 2011. sf. pág. 24. citado marzo 21 de 2018. en línea. disponible en internet:
<https://supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/capacitacion2013/induccioneis/reformacodigo.pdf>

5. METODOLOGÍA

5.1 Métodos:

Fase descriptiva

La presente metodología se fundamenta a partir de una exhaustiva revisión documental y de su posterior análisis y algunas vivencias de litigantes. Las fuentes revisadas fueron literatura actual en lo posible que esté relacionada con la aplicabilidad de la oralidad en el proceso Administrativo colombiano, a través de códigos, monografías, jurisprudencias y consultas mediante conversaciones con expertos en el tema, además por medio de internet y textos físicos.

Fase analítica

Se pretendió un estudio de contenido que se obtuvo de doctrinantes, abogados, legisladores y estudiosos en general; el análisis del temario propuesto implica lecturas cuidadosas de artículos de revistas, informes, textos, leyes, doctrina, jurisprudencia y estadísticas disponibles. De acuerdo a esto se revisó en los medios electrónicos la información disponible en las diferentes ramas del Derecho y especialmente el Derecho Administrativo por medio de la ley 1437 de 2011 en lo que respecta a la aplicación de la oralidad.

En la segunda y tercera parte de este escrito se tuvo en cuenta estadísticas que sirvieron como respaldo de afirmaciones, de tal forma que se pudieran conocer las contradicciones y convergencias que permitieran confrontar los hallazgos de las diferentes fuentes.

Para la estrategia metodológica se hizo una revisión bibliográfica acerca de los conceptos de oralidad, celeridad, congestión judicial, proceso Administrativo entre otros.

Para lograr los objetivos propuestos se tuvo en cuenta los siguientes criterios:

- ✓ La implementación de la oralidad en Colombia y los efectos que ha tenido.
- ✓ La implementación de la oralidad en el proceso Administrativo.
- ✓ El principio de celeridad.
- ✓ Las consecuencias que ha traído la escasa aplicación de la oralidad en el Proceso Administrativo.

Se acudió a la construcción de un marco teórico que plantea los efectos y cambios producidos en el proceso Administrativo al no aplicarse la oralidad y las consecuencias que ello ha traído, lo cual servirá de punto de referencia para los análisis correspondientes.

Se ha considerado importante tener en cuenta los estudios desarrollados anteriormente, con el objetivo de enriquecer los planteamientos propuestos y conocer las diferentes metodologías utilizadas.

Para el tema que concierne a este trabajo además de las normas, doctrina y jurisprudencia, existe abundante bibliografía de origen colombiano en red, como trabajos de estudiantes de derecho para optar al título de abogado que ahondan en temas muy similares, de especialistas en derecho administrativo, artículos de centros de investigación de universidades, revistas virtuales especializadas, informes de la Corporación Excelencia en la Justicia, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y diarios entre otros.

Se considera de importancia la realización de este escrito por tratarse de una recopilación de información para el tema específico de la discrecionalidad que

poseen los Jueces y Magistrados Administrativos de optar por poner en práctica la oralidad o la escrituralidad en su momento y la posibilidad de combinar estas modalidades.

6. CAPÍTULO I

GENERALIDADES DE LA ORALIDAD

6.1 DEFINICIÓN DE ORALIDAD

Se considera importante hacer claridad respecto del significado de oralidad, ya que es uno de los principales componentes de este trabajo y que no es otra cosa que la expresión del ser humano a través de la cual se comunica entre sí dentro de una sociedad. Éstos son algunos conceptos.

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua española, oral significa: *“Que se manifiesta mediante la palabra hablada”*¹⁷. Como se observa es un concepto elemental del tema. Una percepción un poco más amplia sobre el particular lo refiere así:

*“La oralidad es el modo de comunicación verbal a través de sonidos producidos por la voz humana y percibidos por medio del oído.....En la oralidad, la relación emisor-texto-receptor es directa y están presentes estrategias de carácter suprasegmental. El texto oral se percibe a partir de sonidos que operan como instancias concretas de un sistema de unidades abstractas, los fonemas...”*¹⁸

Con esto se tiene una visión un poco más profunda de oralidad. Para adentrarnos en el tema se considera relevante resaltar este concepto haciendo una breve reseña de algunas formas que presenta la oralidad.

¹⁷ Real Academia Española, Diccionario, en Línea, citado 24 de enero de 2018, disponible en internet: <http://dle.rae.es/?id=R8VaC2s>

¹⁸ BANREPCULTURAL, Enciclopedia, en línea, citado 24 de enero de 2018, disponible en internet: <http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Oralidad>

6.2 MODALIDADES DE ORALIDAD

Con lo antedicho se vislumbra una noción muy general del concepto de oralidad, como complemento a ello se muestra a continuación que ésta tiene diferentes modalidades como lo menciona Ochoa Moreno:

*“La oralidad puede subdividirse en **preservada** y en **simple** atendiendo a si conserva o no su contenido. Aquella a su vez se subdivide en preservada parcialmente (**resumida**), o más o menos completamente, (**dictada, gravada, filmada o digitalizada automáticamente**). La palabra escrita que se preserva (texto), a contrario no admite subdivisiones o modalidades que resaltar.”¹⁹*

De acuerdo a lo expuesto se entiende que la oralidad se presenta de algunas formas, pero para el tema que nos ocupa resulta importante destacar que además la palabra hablada se puede preservar de manera escrita, grabada a manera de audio o de audio-video.

6.3 JUICIO O AUDIENCIA ORAL

Para profundizar en lo que respecta a la oralidad en materia judicial, es pertinente destacar el significado de juicio o audiencia oral en el contexto jurídico: a manera de ilustración el Consejo Superior de la Judicatura lo expone así:

¹⁹ OCHOA, Moreno, Benjamín, La Implementación de La Oralidad en el Proceso Laboral, Debate en Torno a la Congestión Judicial, pág. 74, en Línea, 2005, citado 4 de febrero de 2018, disponible en internet: [file:///C:/Users/ACER/Downloads/Dialnet-LaImplementacionDeLaOralidadEnElProcesoLaboral-1706965%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ACER/Downloads/Dialnet-LaImplementacionDeLaOralidadEnElProcesoLaboral-1706965%20(1).pdf)

“(...) Los juicios orales son procesos que se caracterizan por basarse en el análisis de las sentencias judiciales y en las interpretaciones que en dichas sentencias se hacen de las leyes mismas. De cara al ciudadano, estos procesos se identifican por la transparencia y la eficiencia, toda vez que los casos son ventilados públicamente frente a la presencia del Juez y de las partes, y donde acusados y víctimas tienen la oportunidad de presentar sus argumentos de viva voz, frente a todos. La oralidad en la justicia es parte de un sistema judicial de tipo acusatorio, que incluye también otros componentes substanciales como son las salidas alternas, la mediación y la profesionalización de la policía judicial, de los jueces, del ministerio público y de los defensores.”²⁰

De conformidad con lo anterior se puede tener una idea más clara en lo que se refiere a oralidad y su aplicación al campo jurídico, cabe anotar que esta modalidad en las audiencias busca que las intervenciones de los participantes en la misma hagan sus argumentaciones de forma hablada, de esta manera las partes están frente a frente, a diferencia del sistema escrito donde cada quien presentaba sus argumentos en el papel en las etapas del proceso sin tener la posibilidad de contraargumentar en una misma audiencia, debiendo hacerlo con posterioridad plasmado en memoriales que allegaba subsiguientemente al despacho. Visto esto a continuación se hará mención a la oralidad en Colombia.

²⁰ Consejo Superior de la Judicatura, Sistema Procesal Oral la Transición a un Juicio Expedito, Capítulo 2, pág. 31, en línea, Bogotá, 2011, citado 24 de enero 2018, disponible en internet: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1468180/2011+CAP%C3%8DTULO+2-SISTEMA+PROCESAL+ORAL.pdf/95d49a37-3be8-46c9-bd21-367459a34fe1>

6.4 ORALIDAD EN COLOMBIA

La implementación de la oralidad en Colombia buscó combatir los problemas que aquejaban a los usuarios del aparato judicial, tales como la congestión e impunidad entre otros, causadas por los prolongados tiempos en la resolución de conflictos vía judicial en la modalidad escrita como se verá más adelante. Verbo y gracia de lo planteado el Consejo Superior de la Judicatura mencionó:

“La oralidad en la justicia colombiana surge como la solución a la problemática que se estaba presentando en el trámite de los juicios en las diferentes jurisdicciones.

La congestión judicial, la mora, la impunidad y los trámites interminables, han generado en la sociedad una falta de credibilidad en la justicia y en su estructura judicial.

Es por lo que se inicia la implementación de un sistema procesal más expedito que garantice la eliminación de los inconvenientes que presenta la justicia y genere confianza en el usuario.

Entonces se contempló la posibilidad en nuestro país de analizar qué tan conveniente y aplicable sería adoptar el sistema oral en la justicia, el cual se utiliza con éxito en otras legislaciones, acabando con los trámites dispendiosos, dilatados y la congestión judicial. (...).”²¹

²¹ Consejo Superior de la Judicatura, Sistema Procesal Oral la Transición a un Juicio Expedito, Capítulo 2, pág. 31, en línea, Bogotá, 2011, citado 24 de enero 2018, disponible en internet: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1468180/2011+CAP%C3%8DTULO+2-SISTEMA+PROCESAL+ORAL.pdf/95d49a37-3be8-46c9-bd21-367459a34fe1>

6.5 CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA ORALIDAD EN COLOMBIA

La Constitución Política de 1991 en vista de la necesidad de introducir un mejoramiento en la administración de justicia en Colombia tuvo en cuenta esta falencia. Al tenor de lo comentado el concepto que presentó la Corte Constitucional en respuesta a la demanda de inconstitucionalidad de la reforma a la ley estatutaria de administración de justicia en una de sus consideraciones dentro de la Sentencia C- 713 2008 argumentó:

“...la implantación de la oralidad como un mecanismo para el logro de una justicia pronta y eficaz”. [Por ende,] la oralidad en las actuaciones judiciales (...) no contraviene la Constitución, pues con ella se pretende propiciar condiciones indispensables para imprimir celeridad al trámite de las actuaciones propias de los diferentes procesos, con miras a superar la congestión judicial que constituye uno de los más graves problemas de la administración de justicia, y garantizar con ello la protección y efectividad de los derechos de los asociados, en cuanto concierne a la convivencia social, al orden justo y más específicamente al acceso a la administración de justicia, consagrado como derecho fundamental en el artículo 229 Superior”. (...) “[L]a implementación de la oralidad constituye un mecanismo razonablemente encaminado al logro de la pretendida celeridad en la administración de justicia, favoreciendo la inmediación, acercando el juez a las partes y generando condiciones que propicien la simplificación de los procedimientos”²²

Habiéndonos ocupado brevemente del concepto constitucional de implementación de la oralidad en el campo jurídico en Colombia, a continuación veremos un corto recuento de la entrada en vigencia de esta modalidad en materia Administrativa.

²² Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2008

En la historia reciente del País fue la Ley 1285 de 2009 reformativa de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia la que incorporó las intervenciones procesales de manera oral. ART.1, inciso II *“Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley. Esta adoptará nuevos estatutos procesales con diligencias orales y por audiencias, en procura de la unificación de los procedimientos judiciales, y tendrá en cuenta los nuevos avances tecnológicos.”*

6.6 ANTECEDENTES DE ORALIDAD DEL LA LEY 1437 DE 2011 (CPACA)

Como viene dicho, se buscó implantar la oralidad en las diferentes áreas del derecho en Colombia y la jurisdicción Contenciosa Administrativa no fue la excepción; así se refirió sobre este tema uno de los medios de comunicación en junio del año 2012:

“...La iniciativa de extender la oralidad a la justicia contencioso administrativa provino hace dos años del Consejo de Estado, el cual presentó al Congreso el proyecto de reforma del Código que regía desde 1984, y que estaba basado en el clásico sistema escritural, caracterizado por voluminosos expedientes, arrumados en anaqueles en los despachos judiciales, al cual se atribuye en gran parte la pasmosa lentitud de los procesos que, en promedio, demoran entre 13 y 14 años, según los entendidos, con la consecuente congestión y acumulación de expedientes, la más alta de toda la rama judicial.”²³

²³ El Mundo, La Oralidad en lo Contencioso, 2012, en línea, consultado febrero 10 de 2018, disponible en internet: http://www.elmundo.com/portal/opinion/editorial/la_oralidad_en_lo_contencioso.php#.Wn8nzCXOXIU

Para enfocar el tema cabe mencionar que el antecesor del CPACA, Código Contencioso Administrativo Decreto Ley 01 de 1984 ofrecía una disposición procesal puramente escritural, con excepción del artículo 147 modificado por el artículo 28 del Decreto 2304 de 1989, en el cual las partes tenían la oportunidad de participar de manera oral y posteriormente presentarlo por escrito:

“En todo proceso es potestativo del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos conceder audiencias públicas, por petición de alguna de las partes, para dilucidar puntos de hecho o de derecho. (...) Las partes que hayan intervenido podrán presentar un resumen escrito de sus alegaciones orales, dentro de los tres (3) días siguientes al de la audiencia.”

En vista de la necesidad de dar agilidad a los procesos represados por la congestión judicial, entra en rigor la oralidad en materia de derecho contencioso administrativo, eh aquí un corto recuento de la trayectoria del CPACA.

En el año 2007 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4820 de 2007 *“Por el cual se crea una comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa”*. La finalidad principal de la creación de esta comisión radicó en buscar los medios para modificar el Código Contencioso Administrativo Ley 01 de 1984, entre estos la posibilidad de la implementación de la oralidad. A raíz del estudio realizado por esta comisión nació el proyecto de ley bajo el número 198 de 2009, el cual se convertiría en la ley 1437 de 2011 y cuya entrada en vigencia fue fijada para el 2 de julio del año 2012 según el artículo 308. Esta reforma tendría aplicación sobre las actuaciones administrativas, demandas y procesos iniciados con posterioridad a esta fecha, a diferencia de los iniciados antes del 2 de julio de 2012 que debieron continuar con el sistema escritural regido por la ley 01 de 1984. Como resultado de lo anterior el Código Contencioso Administrativo pasa a llamarse Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, también conocido en el argot jurídico como (CPACA). Para tener un concepto más amplio de lo dicho,

veamos el recuento que sobre el particular hace la Corporación Excelencia en la Justicia:

“La Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, constituye el cuarto código en la materia, precedido por la Ley 130 de 1913 (únicamente judicial), la Ley 167 de 1941 (la cual incorporó el procedimiento administrativo y el contencioso administrativo), y el Decreto Ley 01 de 1984. La nueva normativa introduce, sin lugar a dudas, una reforma trascendental, pues responde al espíritu renovador y garantista propiciado por la Constitución Política de 1991. En efecto, este cuerpo normativo se expidió con el fin de actualizar las disposiciones en este campo a las realidades sociales de esta época y a las disposiciones de la Constitución Política de 1991, teniendo en cuenta que la legislación contenida en el Decreto Ley 01 de 1984 estaba concebida e inscrita en otro régimen constitucional y otra realidad del mundo

El proceso de creación de esta ley nació, entonces, como respuesta a los cambios socioculturales, las transformaciones en los sistemas de gestión administrativa, el vertiginoso avance de los medios de comunicación y de las tecnologías de la información, el rol de los individuos frente a las autoridades, la nueva visión del papel del Estado y de la Administración y de su relación con las personas, en gran medida resultantes del giro ideológico de la Constitución Política de 1991 y la problemática de la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo, a su vez afectada por la transformación de la estructura de la Administración Pública, de su propia organización y de la congestión judicial. En el año 2007, el Consejo de Estado se propuso “repensar la jurisdicción” , y como fruto de ese ejercicio concertó con el Gobierno Nacional la creación de una comisión para reformar a la Jurisdicción Contencioso Administrativa , de la cual hicieron parte diez Consejeros de Estado, los cuatro de la Sala de Consulta y Servicio Civil, uno

por cada sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo y el Presidente de la Corporación; un Magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; los Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público; el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República; el Superintendente de Industria y Comercio y cuatro asesores, quienes trabajaron conjuntamente desde el mes de febrero de 2008 y hasta el 30 de junio de 2010. Discutido y estudiado ampliamente, el respectivo proyecto de ley fue radicado por el Consejo de Estado y el Gobierno ante el Senado de la República en noviembre de 2009 y allí se le asignó el número 198 de 2010 –Senado-. Fue aprobado en Comisión Primera y Plenaria de Senado el 15 de diciembre de 2009 y el 15 de junio de 2010, respectivamente. Siguió su curso a la Cámara de Representantes bajo el número 315 de 2010 –Cámara-, en donde fue aprobado en Comisión Primera el 28 de septiembre de 2010 y en las Plenarias de 29 y 30 de noviembre, para finalmente ser conciliado el 7 de diciembre de 2010. La sanción presidencial se dio el 18 de enero de 2011. Por consiguiente, la ley 1437 de 2011 es el resultado del esfuerzo de las tres ramas del Poder Público y, por lo tanto, un digno ejemplo del desarrollo del principio de colaboración armónica que ordena la Carta de 1991 (artículo 113) para la realización de los fines del Estado.”²⁴

6.7 CONFORMACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

La estructura de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la estableció la ley 270 de 1996 ya que fue integrada con el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los juzgados Administrativos, pero la verdadera entrada en

²⁴ Corporación Excelencia En La Justicia, Aproximación a la Historia de una Década de Transformaciones de la Justicia Colombiana, pág. 107 ss. Bogotá 2013, en línea, citado 24 de enero de 2018, disponible en Internet: http://www.cej.org.co/files/Libro_Reforma.pdf

funcionamiento no fue inmediata como lo detalla la Corporación Excelencia en la Justicia:

“Sin embargo, en la práctica la jurisdicción administrativa fue ejercida solamente por el Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos hasta el año 2006 cuando mediante Acuerdos PSAA06-3321 y PSAA06-3345 expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, fueron creados los circuitos judiciales administrativos e implementados los juzgados administrativos.”²⁵

Siguiendo con lo anterior veamos su conformación y distribución en cuanto a la aplicación del sistema oral:

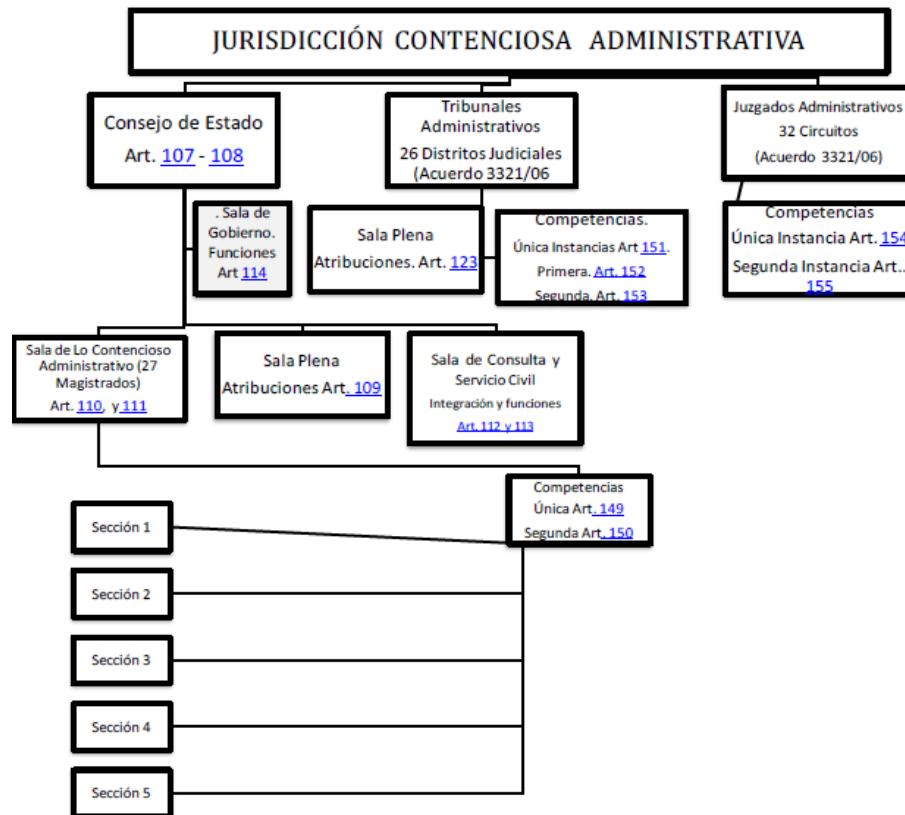
“La jurisdicción contenciosa administrativa, está conformada por el Consejo de Estado, máximo órgano de lo Contencioso Administrativo con 31 Consejeros de Estado que ejercen sus funciones por medio de tres (3) salas. (...) “Por último cabe mencionar que en el Consejo de Estado los despachos conocen tanto de los procesos del sistema anterior como los que ingresaron a partir del 2 de julio de 2012”. En referencia a los tribunales administrativos y juzgados Administrativos, se informa: Los tribunales administrativos están conformados por 144 despachos de magistrados en 26 distritos judiciales administrativos y se cuenta con 257 juzgados administrativos en 39 circuitos judiciales administrativos. Se tiene que de los 144 despachos de magistrados existentes, 72 fueron trasladados al sistema oral, 54 despachos continúan en el sistema escrito y 18 despachos conocen procesos de los dos sistemas. La implementación del sistema oral en los juzgados administrativos ha sido

²⁵ Corporación Excelencia en la Justicia, Aproximación a la historia de una Década de Transformaciones de la Justicia Colombiana, pág. 47, en línea, Bogotá 2013, citado 4 de febrero de 2018, disponible en Internet.<http://www.cej.org.co/seguimientoreforma/files/2014/Aproximacio%CC%81n%20a%20una%20de%CC%81cada%20de%20transformaciones%20de%20la%20justicia%20colombiana.pdf>

distribuida de la siguiente manera: De los 257 juzgados administrativos permanentes que estaban en el sistema escrito, 170 despachos fueron trasladados al sistema oral, 2 despachos manejan los dos sistemas, y 85 juzgados continúan en el sistema escrito”²⁶ ver gráfica 1.

²⁶ ROJAS LADINO, Alberto, El Proceso Ordinario Contencioso Administrativo - Aspectos Fundamentales y Trámites de las Audiencias – Universidad Militar Nueva Granada, 2014, pág. 23-24, en Línea, disponible en internet:
<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11643/1/PROCESO%20ORDINARIO%20CONTEN%20ADM%20ASPECTOS%20FUNDAMENTALES%20Y%20TRAMITES%20AUDIEN%29.pdf>

Gráfica No. 1: Conformación de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa²⁷



Fuente: Auditoría General de la República - “Programa integral de mejoramiento continuo de las competencias y capacidades profesionales de los servidores públicos del control fiscal mediante la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo”

Hasta aquí se han visto generalidades de la oralidad en Colombia y una introducción en lo que respecta al proceso Administrativo, para ahondar en el tema a continuación se abordará específicamente la oralidad dentro de las audiencias reguladas por el CPACA.

²⁷ Auditoría General de la República, Guía Metodológica Del Código De Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2012,pág. 101, en línea, disponible en internet: https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca%20General/Gu%C3%ADas%20Metodol%C3%B3gicas/2013140-G002-Codigo_Contencioso_Administrativo.pdf

7. CAPÍTULO II

LA ORALIDAD Y SU APLICACIÓN EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

Para un mejor entender, un aspecto válido a tratar es que el CPACA se trazó como propósito implementar la oralidad en algunas etapas del proceso, pero conservó la posibilidad de continuar con el mecanismo precedente, es decir la escrituralidad. Para una mejor comprensión del tema se considera importante resaltar lo siguiente.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 el legislativo pretendió mejorar el proceso administrativo y para ello consagró en su artículo 3, principios:

“Las actuaciones administrativas se desarrollarán especialmente con participación, responsabilidad transparencia, publicidad coordinación, eficacia, economía y celeridad (...)”. Respecto de este último principio enfatiza así: *“13 .en virtud del principio de celeridad ,las autoridades impulsaran oficiosamente los procedimientos e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones ,a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia ,dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas..”.*

Es decir que el principio de celeridad propende por un impulso procesal diligente, y busca que se optimicen todos y cada uno de los pasos a seguir a lo largo del trámite con el fin de disminuir el tiempo que tarda este para llevar hasta su término un proceso administrativo. Continúa la Ley 1437 de 2011 en su artículo 35. Trámite de la actuación y audiencias. *“los procedimientos administrativos se adelantarán por*

escrito, verbalmente o por medios electrónicos de conformidad con lo dispuesto en este código o la ley (...)”. Según lo anterior, si la norma buscó agilizar las diligencias debió dar paso al sistema oral sin lugar a otras interpretaciones, pero en la misma redacción del artículo quedó plasmada la posibilidad que el trámite a seguir fuera escrito y de esta forma el Código no estableció la oralidad como algo obligatorio, por el contrario dejó al libre albedrío del operador judicial la decisión sobre este tema, haciendo que en la práctica, la aplicación del sistema oral fuera opcional como se mostrará más adelante.

Continúa la ley 1437 de 2011 en el artículo 179 el cual determina las etapas:

“El proceso para adelantar y decidir todos los litigios respecto de los cuales este código u otras leyes no señalen un trámite o procedimiento especial, en primera y en única instancia ,se desarrollaran en las siguientes etapas :

1. La primera, desde la presentación de la demanda hasta la audiencia inicial

Gráfica No. 2: Primera etapa del proceso Contencioso Administrativo²⁸

TIEMPO PARA CELEBRAR LA AUDIENCIA

- Dentro del mes siguiente al **vencimiento del término de traslado de la demanda**, o el de su prórroga, o del término de reconvención, según el caso. El auto que fija la fecha de la audiencia se notifica por estado y no es susceptible de recursos.

QUIENES DEBEN ASISTIR OBLIGATORIAMENTE A LA AUDIENCIA

- Deben asistir obligatoriamente todos los apoderados. Las partes, los terceros y el Ministerio Público podrán asistir a la audiencia.
- La inasistencia de quienes deben acudir a la audiencia no impedirá que se realice, salvo que se aplace.

CUANDO SE PUEDE APLAZAR LA AUDIENCIA

- Cuando alguno de los asistentes presenten excusa con anterioridad a la celebración de la audiencia. La excusa debe ser prueba siquiera sumaria de una justa causa. El juez podrá o no aceptar la excusa. En caso de que la acepte, fijará nueva fecha dentro de los 10 días siguientes.

²⁸ Ibíd. Pág. 120

**PRESENTACIÓN DE EXCUSA DE INASISTENCIA
DESPUÉS DE CELEBRADA LA AUDIENCIA**

- Quienes debían asistir obligatoriamente pueden presentar excusa dentro de los 3 días siguientes a la realización de la audiencia, siempre que existan causas de fuerza mayor o caso fortuito que la justifiquen.
- La excusa sólo tiene el efecto de exonerar de las consecuencias pecuniarias adversas que se hubieran derivado de la inasistencia.
- El juez resolverá sobre la justificación dentro de los 3 días siguientes a la presentación. El auto que la resuelve es susceptible de reposición.

**QUÉ CONSECUENCIAS ACARREA LA
INASISTENCIA A LA AUDIENCIA**

- Quien no acuda a la audiencia sin justa causa se le impondrá multa de 2 SMLMV.

Fuente: Auditoría General de la República - “Programa integral de mejoramiento continuo de las competencias y capacidades profesionales de los servidores públicos del control fiscal mediante la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo”

Gráfica No.3: Actividad del Juez dentro de la audiencia²⁹

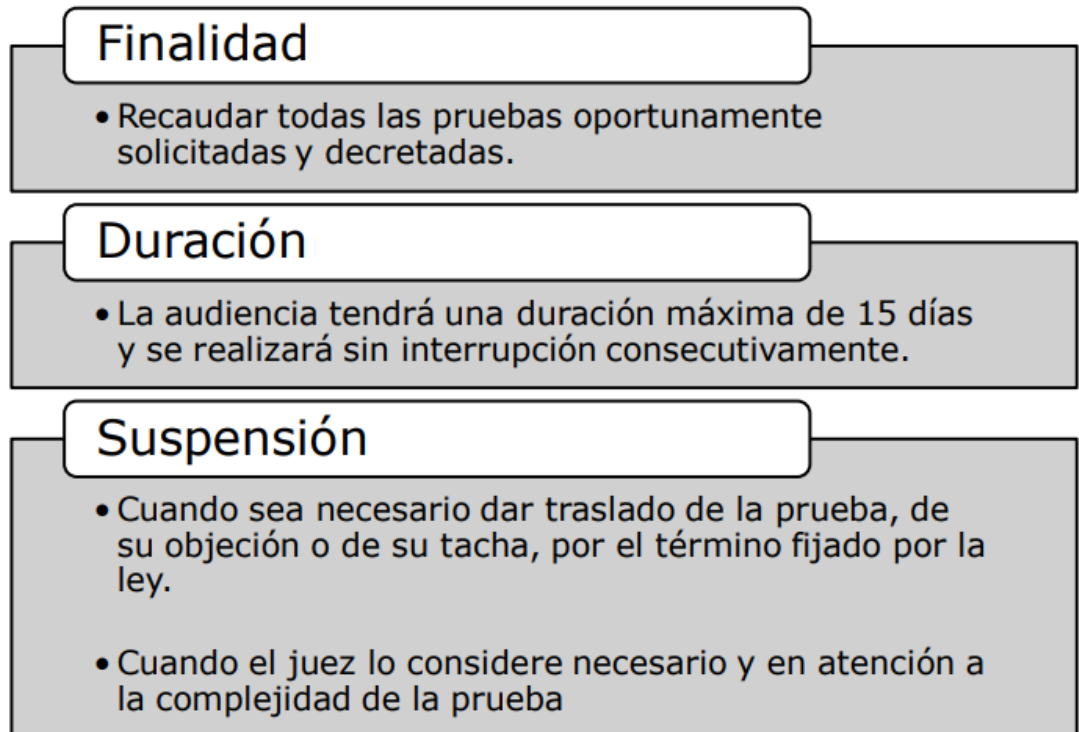
Actividad del Juez	Actividad del Juez	Actividad del Juez
<ul style="list-style-type: none"> • Deberá decidir de oficio o a petición de parte sobre los vicios que se hayan presentado, y adoptará las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias. • Decidirá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. • Podrá suspender la audiencia hasta por el término de 10 días en el caso en que se requiera la práctica de pruebas para resolver las excepciones. El auto que decide las excepciones será susceptible del recurso de apelación o de súplica. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Fijará el litigio una vez resueltas las excepciones.</u> • Podrá dar por terminado el proceso si prospera alguna de las excepciones propuestas o cuando se advierta el incumplimiento de alguno de los requisitos de procedibilidad. • <u>Podrá invitar a las partes a conciliar sus diferencias,</u> caso en el que podrá proponer fórmulas de arreglo. • Se pronunciará sobre la petición de medidas cautelares en caso de que no hubiere sido antes resuelta (Art. 229). 	<ul style="list-style-type: none"> • Podrá decretar las pruebas pedidas por las partes y los terceros, siempre y cuando sean necesarias para demostrar los hechos sobre los que exista disconformidad, o las de oficio que el juez o magistrado ponente considere necesarias. • Fijará la fecha y hora para la audiencia de pruebas, que se llevará a cabo dentro de los 40 días siguientes.

Fuente: Auditoría General de la República - “programa integral de mejoramiento continuo de las competencias y capacidades profesionales de los servidores públicos del control fiscal mediante la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo”

²⁹ Ibídem, Pág. 121

2. La segunda, desde la finalización de la anterior hasta la culminación de la audiencia de pruebas y,

Gráfica No.4: Segunda etapa del proceso Contencioso Administrativo³⁰

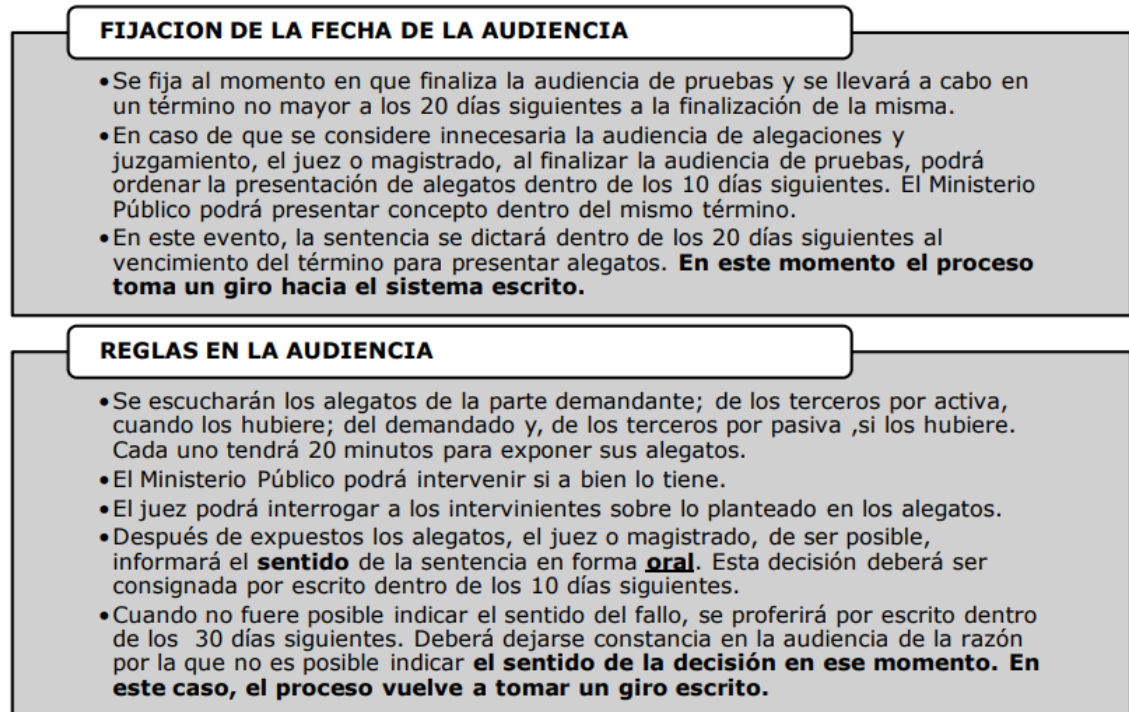


Fuente: Auditoría General de la República - “Programa integral de mejoramiento continuo de las competencias y capacidades profesionales de los servidores públicos del control fiscal mediante la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo”

³⁰ Auditoría General de la República, Guía Metodológica del Código de Procedimiento Administrativo y de Lo Contencioso Administrativo, 2012, pág. 122, en línea, disponible en internet: https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca%20General/Gu%C3%ADas%20Metodol%C3%B3gicas/2013140-G002-Codigo_Contencioso_Administrativo.pdf

- 2 La tercera, desde la terminación de la anterior, comprende la audiencia de alegaciones y juzgamiento y culmina con la notificación de la sentencia (...)"

Gráfica No.5: Tercera etapa del proceso Contencioso Administrativo



Fuente: Auditoría General de la República - "Programa integral de mejoramiento continuo de las competencias y capacidades profesionales de los servidores públicos del control fiscal mediante la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo"

Referente a lo anterior se entiende que en la segunda y tercera etapa el operador puede decidir si aplica un sistema verbal o si por el contrario continúa desde la escrituralidad, pero con la entrada en vigencia de la norma, dio espacio para que en el ejercicio en estas etapas no se diera aplicación al sistema de oralidad

cabalmente, pues como ya se vio, dentro del proceso Administrativo el operador de justicia cuenta con la facultad de decidir si aplica o no el sistema oral. A causa de lo anterior los funcionarios judiciales soportados en este argumento han optado por continuar aplicando la escrituralidad, ya que están obrando dentro de lo contemplado por el CPACA.

A manera de ilustración tenemos que la mencionada Ley en el artículo 181, Audiencias de pruebas, en su inciso final señala:

*“En esta misma audiencia el juez y al momento de finalizarla, señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días, **sin perjuicio de que por considerarla innecesaria ordene la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de veinte (20) días siguientes al vencimiento de aquel concedido para presentar alegatos.(...)”** (negrilla fuera de texto).*

Y seguidamente la modalidad como el juzgador puede llevar a cabo la siguiente audiencia la determina el artículo 182 .Audiencia de alegaciones y juzgamiento

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final del artículo anterior, esta audiencia deberá realizarse ante el juez, sala, sección o subsección correspondiente y en ella se observarán las siguientes reglas:

1. En la fecha y hora señalados se oirán los alegatos, primero al demandante, seguidamente a los terceros de la parte activa cuando los hubiere, luego al demandado y finalmente a los terceros de la parte pasiva si los hubiere, hasta por veinte (20) minutos a cada uno. También se oirá al Ministerio Público cuando este a bien lo tenga. El juez podrá interrogar a los intervinientes sobre lo planteado en los alegatos.

2. *Inmediatamente, el juez, de ser posible, informará el sentido de la sentencia en forma oral, aún en el evento en que las partes se hayan retirado de la audiencia y la consignará por escrito dentro de los diez (10) días siguientes.*
3. *Cuando no fuere posible indicar el sentido de la sentencia la proferirá por escrito dentro de los treinta (30) días siguientes. En la audiencia el Juez o Magistrado Ponente dejará constancia del motivo por el cual no es posible indicar el sentido de la decisión en ese momento.”*

La Norma en este último numeral suministra el elemento para que los jueces decidan si aplican o no la oralidad, pues en la audiencia anterior (pruebas), se brindó la oportunidad previamente de solicitarlas por escrito si considera “innecesario” recibirlas de manera oral, y de esta manera poder continuar con el proceso escrito. Sobre este hecho menciona Bastidas Pino. *“Esta etapa hasta el momento se ha quedado en la norma, pues por la potestad que tiene el Juzgador para decidir sobre la presentación de los alegatos en forma escrita, se ha obviado de esta Audiencia de juzgamiento la cual podría dar más celeridad al proceso.”*³¹

Desde el punto de mira del autor, debe analizarse de manera integral y bajo este supuesto, que la oralidad es necesaria para colaborar en mejorar la descongestión judicial y lograr una decisión rápida de las acciones contenciosas, de esta forma lo lógico habría sido que en ninguna parte debió referirse la Ley 1437 de 2011 al procedimiento escrito, pero como se ha visto le otorgó al operador la facultad de continuar con el procedimiento anterior regido por el Decreto 01 de 1984.

³¹ BASTIDAS PINO, Marlyn, FERREIRA VÁSQUEZ, Salvador, Fortalezas y Debilidades en la Implementación de la Oralidad en el Proceso Contencioso Administrativo, pág. 16, Bogotá 2014, citado febrero 18 de 2018, en línea, disponible en internet: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12446/1/TRABAJO%20DE%20GRADO-ST%20MARLYN.pdf>

Ahora bien, bajo esta óptica se pone de manifiesto la facultad que tiene el funcionario judicial para elegir un sistema mixto oralidad-escrituralidad, algo que está dado únicamente en el proceso Administrativo. Al tenor de lo comentado, resulta interesante resaltar los comentarios que sobre esta situación en particular hace la revista IUSTA:

“en su desarrollo se admite un sistema mixto que introduce la oralidad y a la vez que permite los procedimientos escriturales al estilo alemán. Sin embargo, el juez no puede escoger un solo sistema –oral o escrito– desde el principio del proceso, como sí ocurre en Alemania.”³²

Como consecuencia de lo antedicho un aspecto válido a tratar en cuanto a la oralidad y su aplicación en los procesos de dicha modalidad, es que los jueces aún sin haber iniciado la audiencia ya tienen claro cuál será el sentido del fallo. En consonancia con lo anterior, el semillero de investigación de la Universidad EAFIT de Medellín, mediante investigación realizada sobre el tema demuestra que en la práctica esto es lo que realmente sucede en los estrados:

“Como producto del trabajo de campo y de investigación teórica es posible concluir que las respuestas de los jueces indican que la redacción de un borrador de fallo con anterioridad a la audiencia no solo es una práctica común sino que no es mal visto entre pares, incluso llega a admitirse públicamente. En segundo lugar las pruebas documentales adquieren valor para el juez desde el momento en que con (sic) incorporadas como pruebas

³² DUQUE AYALA, Corina , MARTÍNEZ CRUZ, Aura Catalina, Revista IUSTA, El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Contencioso Administrativo y la constitucionalización del Derecho Administrativo en Colombia, sf. pág. 77, citado 18 de febrero de 2018, en línea, disponible en internet: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://revistas.usta.edu.co/index.php/iusta/article/viewFile/3115/2982>

sumarias al proceso y son asumidas por el juez en su proyección de sentencia, amenazando el derecho de defensa.

Adicionalmente, la investigación evidencia que las pruebas practicadas en la audiencia no tienen un rol protagónico ya que antes de ser practicadas el juez ya ha asumido una postura sobre el litigio y las respuestas obtenidas indican que pocas veces el desarrollo de la audiencia cambia el sentido del fallo. (...)"³³

Hasta aquí se ha visto que la oralidad en el proceso Contencioso Administrativo regido por la ley 1437 de 2011 permite a los jueces Y magistrados dentro del desarrollo de las audiencias inclinarse por aplicación de un sistema oral o escritural según lo consideren y además la combinación de los dos métodos, pues el CPACA no impide hacerlo, esto trae consigo consecuencias, lo cual es el tema que se tocará más adelante.

³³ Semillero de Investigación en Derecho Procesal de la Universidad EAFIT de la ciudad de Medellín, sf, Pág. 18, citado marzo 8 de 2018, en línea, disponible en internet: http://www.eafit.edu.co/investigacion/semilleros/Documents/ponencia_semillero_derecho_procesal.pdf

8. CAPÍTULO III

8.1 INFLUENCIA DE LA ORALIDAD EN LOS TIEMPOS PROCESALES

A continuación se mostrarán algunos conceptos que se consideran importantes al momento de determinar qué incidencia tiene la oralidad frente a los tiempos procesales, pues es bien sabido por los colombianos que nuestro sistema judicial es bastante moroso en la resolución de los procesos, tanto así que la justicia colombiana es una de las más lentas del mundo por ostentar la sexta posición; este hecho fue reconocido por el mismo presidente de la República Juan Manuel Santos, quien en el año 2012 se manifestó sobre el tema teniendo como ejemplo el proceso administrativo, soportando su alocución en información otorgada por el Banco Mundial al respecto:

“Somos el país 178 entre 183, es decir, somos la sexta justicia más lenta del mundo, el proceso tipo del Doing Business tarda en resolverse 1.346 días, es el doble del promedio de duración en América Latina y el doble del promedio en África.”³⁴

En armonía a lo expuesto, explica el ex viceministro de Justicia Rafael Nieto que una de las razones de esta situación es el atraso tecnológico de la justicia colombiana, debido en buena parte a que los empleados se niegan a actualizarse:

“Hay por ejemplo negativas persistentes a que los procesos se manejen y se presente la documentación pertinente a los mismos por vía de internet y por

³⁴ Radio Nacional de Colombia, ¿Por qué la justicia colombiana es la sexta más lenta del mundo?, 2012, en línea, citado 17 de febrero de 2018, disponible en internet: <https://www.radionacional.co/documentales/por-qu-la-justicia-colombiana-es-la-sexta-m-s-lenta-del-mundo>

vía informática, y entre una y otra, seguimos haciendo procesos como se hacía en el siglo pasado a punta de papel”³⁵

Sin embargo, a pesar de las dificultades para la puesta en práctica del sistema oral, en el primer año de entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011 el resultado en cuanto a la reducción del represamiento de los procesos Administrativos mostró cifras positivas, según Rojas Ladino:

“En relación con los inventarios de procesos del Consejo de Estado, se enuncia: La reducción de los inventarios finales del año 2011 frente al año 2012 fue de 15.1%, pasando de 25.204 procesos a 21.390. A su vez los inventarios iniciales se redujeron en 11.8% en el mismo período, pasando de 22.653 en 2011 a 19.988 procesos en 2012.”³⁶

Así mismo, según informe del Consejo Superior de la Judicatura, los Tribunales y Juzgados Administrativos presentaron la misma tendencia:

“A nivel de Tribunales Administrativos la reducción de tiempos procesales reportada con ocasión de la implementación del nuevo sistema procesal de la Ley 1437 del 2011 es del 85%. Así en los procesos de primera instancia que en el antiguo sistema procesal tenían una duración promedio de 24 meses, se pasa a un promedio de 9 meses, en el evento en que se dicte sentencia en la audiencia inicial.

³⁵ Ibíd.

³⁶ ROJAS LADINO, Alberto, El Proceso Ordinario Contencioso Administrativo - Aspectos Fundamentales y Trámites de las Audiencias – Universidad Militar Nueva Granada, 2014, Pág. 23-24, en línea, disponible en internet: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11643/1/PROCESO%20ORDINARIO%20CONTEN%20ADM%20ASPECTOS%20FUNDAMENTALES%20Y%20TRAMITES%20AUDIEN%29.pdf>

La medición realizada en los dos sistemas permite afirmar que los tiempos de respuesta en el sistema de la Ley 1437 de 2011, se están viendo significativamente reducidos a pesar de los efectos derivados del Código General del Proceso.

En relación con la medición de los tiempos procesales de los procesos que cursan ante los juzgados administrativos, es relevante advertir que se mantiene la tendencia a la reducción de tiempos procesales en cada medio de control, con un promedio de 60%.

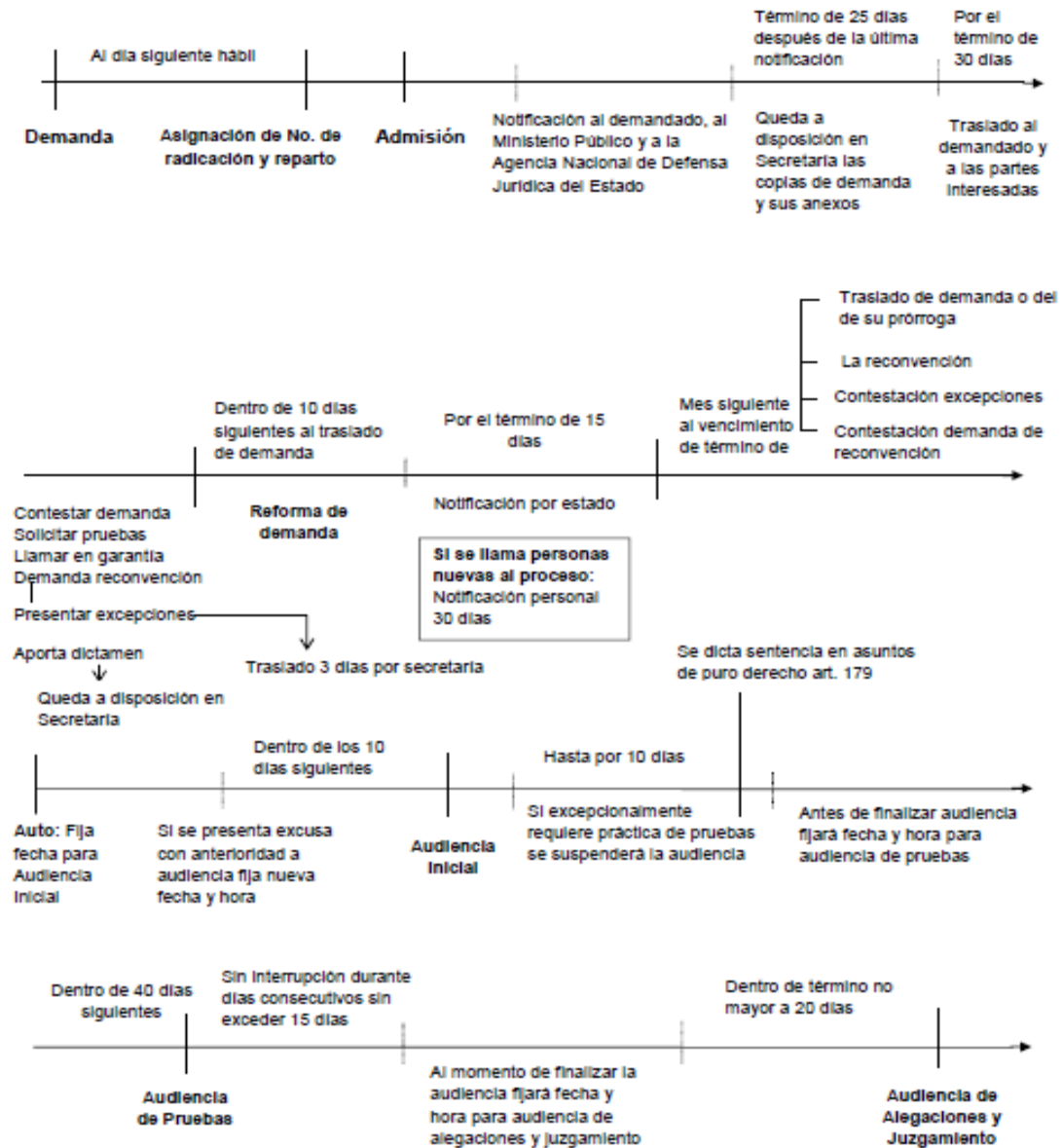
Recapitulando, se tiene que el indicador de tiempos procesales, permite evidenciar un escenario de mejora sustancial de la prestación del servicio público de Justicia, de ahí la importancia de continuar con la tarea de fortalecimiento de la Rama Judicial.

La Corporación Excelencia en la Justicia, en reciente estudio contratado por la Rama Judicial en el año 2015, da cuenta de los avances obtenidos por la Jurisdicción en esta materia al punto de reportar que en materia de oralidad los tiempos procesales están por debajo de los términos procesales previstos en el CPACA.”³⁷

³⁷ Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa, Ricardo H. Monroy Church, informe final de actividades. Magistrado Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura. Período Constitucional 2008-2016, Bogotá 2016, Pág. 9, citado marzo 7 de 2018, en línea, disponible en internet: http://www.consejodeestado.gov.co/documentos%5Cpublicaciones%5C06-04-2016_informe-monroychurch.pdf

Gráfica No.6: Flujograma de los tiempos de la Ley 1437 de 2011³⁸

FLUJOGRAMA DE TIEMPOS – LEY 1437 DE 2011



Fuente: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Guías procesales de casos típicos.

³⁸ El Juicio por audiencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, 2012, pág. 78 en línea, disponible en internet: <http://www.tribunaladministrativoantioquia.info/wp-content/uploads/2014/11/El-Juicio-por-audiencias-CPACA-SEGUNDA-PARTE.pdf>

Gráfica No.7: Comparativo de tiempos procesales oralidad- escritural³⁹

TIPO PROCESO	PRIMERA INSTANCIA			
	ESCRITO		ORAL	
	Términos legales (días hábiles)	Tiempos procesales (días hábiles)	Términos legales (días hábiles)	Tiempos procesales (días hábiles)
J.C.A.	248	369	266	199

Fuente: Informe Final de Actividades. Magistrado Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura. Período Constitucional 2008-2016.

Gráfica No.8: Reducción de tiempos oral vs escritural⁴⁰

REDUCCIÓN TIEMPOS PROCESALES SISTEMA LEY 1437 DE 2011			
PROCESOS ORDINARIOS	ANTERIOR SISTEMA PROCESAL	TIEMPO SISTEMA PROCESAL ORAL	% REDUCCIÓN TIEMPOS PROCESALES
	MESES	MESES	
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	20	4	-80%
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	20	10	-50%
REPARACIÓN DIRECTA	19	10	-47%
CONTRACTUALES	31	11	-65%
% REDUCCIÓN PROMEDIO			60%

Fuente: Informe Final de Actividades. Magistrado Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura. Período Constitucional 2008-2016.

³⁹ MONROY CHURCH, Ricardo, Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa, informe final de actividades 2008-2016, 2016,pág. 10, en línea, disponible en internet: http://www.consejodeestado.gov.co/documentos%5Cpublicaciones%5C06-04-2016_informe-monroychrch.pdf

⁴⁰ Ibíd. Pág. 46

8.2 VENTAJAS DE LA ORALIDAD

Tratándose de las ventajas que trae la implementación de la oralidad en la ley 1437 de 2011, es de anotar que una de las principales cualidades de este sistema es la prontitud de la resolución de los procesos; al respecto el Dr. Enrique Arboleda Perdomo se refiere así:

“(...) La oralidad está concebida para que el juez decida en muy corto tiempo sobre una situación que sucedió hace relativamente poco tiempo y como consecuencia de ello, esa decisión judicial sea más oportuna y llegue si bien no en tiempo real (...) que si sea lo más próxima a la situación de los hechos”⁴¹

Ahora bien, en relación con el resultado directo que tendría en la descongestión judicial a causa de los fallos emitidos con mayor prontitud dentro de los procesos en el sistema de oralidad, Ramírez Colorado se refirió al efecto que la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011 obtendría en materia de descongestión:

“Esta reforma apunta a modernizar la normativa que rige en materia administrativa en Colombia. Cambia el paradigma del procedimiento escrito transformando la actuación ante la administración de justicia en un trámite más expedito y simple, buscando así mismo ampliar el acceso al aparato judicial por medio de la mayor efectividad del mismo y terminar con la congestión en los juzgados que ha agobiado por tanto tiempo al país.”⁴²

⁴¹ Comentario expresado por el Dr. Enrique Arboleda Perdomo en video publicado (minuto 6:20), en el cual se refiere a los cambios que trajo consigo la Ley 1437 de 2011. Disponible en internet: <https://www.youtube.com/watch?v=96HRoCzc2tk>

Así las cosas, los operadores jurídicos debieron apropiarse del reto y comprometerse con la causa para que los resultados se vieran reflejados con la implantación de la oralidad. La Auditoría General de la República en su momento hizo una interesante introducción de lo ventajoso que resultaría que los funcionarios asumieran el cambio que trajo consigo el CPACA.

“La formación de los jueces encaminada a un cambio de mentalidad, proactiva, frente al nuevo proceso que pasa de un sistema escrito, dispendioso, demorado un procedimiento donde las peticiones se resuelvan a tiempo (...). Por último, el gran reto de pasar de tomar decisiones en el despacho a tomarlas en estrados, lo que implica un gran esfuerzo cualitativo, para los jueces en la manera de administrar justicia.”⁴³

De lo antes dicho se deduce que los jueces debieron cambiar su mentalidad, pues del sistema anterior heredaron la costumbre de conducir todo el proceso en pesados expedientes, como lo expresa el Consejo Superior de la Judicatura:

“El sistema escritural ha propiciado la “torre de papel” que hace invisible al juez o jueza ante los ojos del usuario de la justicia, quien frecuentemente lo imagina como un ser prepotente, oscuro, sospechoso y tal vez imparcial, del

⁴² RAMÍREZ, COLORADO, Diego, Alejandro, Implementación de la Oralidad en el Proceso Administrativo: ¿El camino para llegar al concepto de justicia en la jurisdicción Contenciosa Administrativa?, Medellín sf. Pág. 8, en línea, citado 15 de febrero de 2018, disponible en Internet: <http://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1453/Implementacion%20De%20La%20Oralidad%20En%20El%20Proceso%20Administrativo%20%20El%20Camino%20Para%20Llegar%20Al%20Concepto%20De%20Justicia%20En%20La%20Jurisdiccion%20Contenciosa%20Administrativa.doc.pdf?sequence=1>

⁴³ Auditoría General de la República. Guía metodológica del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pág.140-141, Bogotá 2012, en línea, citado febrero 11 de 2018, disponible en internet: https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca%20General/Guías%20Metodológicas/2013140-G002-Codigo_Contencioso_Administrativo.pdf

que sólo tiene una vaga descripción –positiva o negativa- que le proporciona su apoderado judicial.”⁴⁴

Adicional a lo anterior, sobre el sistema introducido por la ley 1437 de 2011 cabe resaltar lo que mencionó la Universidad EAFIT:

“También se puede plantear que el nuevo sistema oral da rapidez y simplifica la actuación procesal; además de promover la publicidad y accesibilidad. La oralidad implica el desarrollo de los actos procesales en un escenario público, tanto de cara a las partes como a la sociedad. Adicionalmente, la oralidad promueve la economía procesal ya que se eliminan actuaciones y dilaciones innecesarias. Esto es una ventaja siempre que se respeten los principios de lealtad, responsabilidad y transparencia.”⁴⁵

8.3 DESVENTAJAS DE LA ORALIDAD

Ya se observaron algunas ventajas que trajo consigo la implementación del sistema propio de la ley 1437 de 2011 y la expectativa sobre sus resultados, pero ahora se

⁴⁴ Rama Judicial del Poder Público Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” , El Juicio por audiencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, primera parte: Tomo I, pág. 30, en línea, Bogotá 2012, citado febrero 10 de 2018, disponible en internet: <http://www.tribunaladministrativoantioquia.info/wp-content/uploads/2014/11/El-Juicio-por-audiencias-CPACA-PRIMERA-PARTE.pdf>

⁴⁵ Universidad EAFIT de la ciudad de Medellín, semillero de investigación en Derecho Procesal, La implementación de la oralidad: ¿una Amenaza a la actividad probatoria?, Sf, pág. 11, citado febrero 19 de 2018, en línea, disponible en internet: http://www.eafit.edu.co/investigacion/semilleros/Documents/ponencia_semillero_derecho_procesal.pdf

hará un enfoque de los inconvenientes más notorios de esta modalidad. A manera de ilustración se considera de relevancia traer a colación los conceptos que al respecto presentó la Universidad EAFIT al referirse al sistema oral en general.

*“Algunas actuaciones se presentan típicamente de forma escrita, o bien se transcriben tras la presentación oral. Así sucede con la presentación de la demanda, ya que esto permite una presentación detallada del caso que no siempre se da en un contexto oral (Taruffo, 2009, pág. 250) Un inconveniente adicional en cuanto a la implementación de la oralidad es su instauración inconstante y poco uniforme. En casos complejos se recurre a la escritura buscando evitar una resolución precipitada, o evitar el desgaste logístico que implica un proceso oral de alta complejidad (Suárez, 2013, pág. 61). Como desventaja en cuanto al análisis del material probatorio, en ocasiones la oralidad puede causar ineficiencia porque en algunos casos la naturaleza de la prueba no permite un análisis en el contexto oral, como la prueba documental, o resulta demasiado exigente en tiempo por la preparación requerida, (...). Continuando, en materia de inmediación, si el juez que decide no está presente en las actuaciones judiciales la oralidad no estaría logrando lo propuesto. Es decir, si los procedimientos son predominantemente orales, el proceso debe implicar presencia del juez decisor buscando respetar principios y garantías procesales (...). En conclusión, para tener un proceso eficiente donde la asunción de la prueba sea adecuada debe existir coherencia entre los elementos escritos y orales del proceso. La oralidad tiene vicios y virtudes que pueden ser complementados o magnificados por una mala implementación en la realidad.”*⁴⁶

⁴⁶ Ibíd. Pág. 11

La oralidad en materia Administrativa de acuerdo al planteamiento de Lasprilla, en sus inicios no encontró un sendero fácil, pues su aplicación en el ejercicio no fue masiva, trayendo consigo la acumulación de procesos por esta causa:

“Del primer al segundo semestre de vigencia de esta norma se ha visto crecer la demanda de manera importante, y es previsible que en el segundo año los volúmenes alcancen máximos históricos. Esto es preocupante si se tiene en cuenta que la cantidad de procesos asignados a la vía oral (en lugar de la escrita) sigue siendo deficiente y que muchos funcionarios de la rama tienen empleos provisionales.

En todo el país la carga promedio de los jueces administrativos ascendió a 414 procesos, mientras que la de los Tribunales Administrativos pasó a 264, y algunos circuitos presentan cargas aún más elevadas.”⁴⁷

Con la entrada en vigencia del CPACA se buscó dar celeridad a los procesos represados que iniciaron con el sistema escritural aplicado por el anterior Código Contencioso Administrativo, según Zambrano:

“La Ley 1437 dispuso un plan de descongestión en juzgados y tribunales, para poner fin, en cuatro años, a los procesos iniciados con el CCA. Sin embargo, las estadísticas muestran que el inventario continúa siendo muy alto.

El plan ha rendido grandes frutos y el tema en juzgados y en tribunales ha mejorado. Desafortunadamente, la Ley 1437 parece que no tuvo en cuenta que buena parte de aquellos asuntos, concretamente los atendidos en

⁴⁷ LASPRILLA VILLALOBOS, Carlos y PEDROZA GARCÉS, Mónica, la reforma del Contencioso-Administrativo: un balance poco alentador, Bogotá 2013, citado febrero 11 de 2018, disponible en internet: <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7222-la-reforma-del-contencioso-administrativo-un-balance-poco-alentador.html>

tribunales llegarían, tarde o temprano, en gran cantidad, por apelación o consulta, al Consejo de Estado.

Así, la oralidad no ha disminuido el trabajo de la Sección Tercera. Por el contrario, se ha incrementado considerablemente y así continuará en próximos años, primero, por la necesidad de evacuar los procesos iniciados con el CCA y, segundo, porque paralelamente funcionan en los tribunales despachos que atienden procesos del CCA y otros que atienden los del CPACA.

Ahora bien, en opinión de muchos, el nuevo sistema oral consagra, en realidad, un sistema mixto, teniendo en cuenta que la demanda y su contestación son escritas y el sistema oral apenas comienza con la llamada audiencia inicial, que se practica después de que se ha surtido el trámite previsto para la contestación de la demanda.”⁴⁸

8.4 SISTEMA MIXTO ORALIDAD-ESCRITURALIDAD

Como ya se ha visto, la oralidad en materia Administrativa con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 ha presentado ventajas y desventajas en razón de su

⁴⁸ Ámbito Jurídico, “La oralidad ha incrementado el trabajo en la Sección Tercera”, Entrevista realizada a Carlos Alberto Zambrano, Presidente de la Sección Tercera del Consejo de Estado; Publicada el 29 de octubre de 2015, citado febrero 11 de 2018, en Línea, disponible en internet: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/invitado/administrativo-y-contratacion/carlos-alberto-zambrano-la-oralidad-ha-incrementado>

aplicación, pero también se considera de importancia resaltar los beneficios que tiene la utilización de un sistema mixto oralidad- escrituralidad, como lo es en la realidad la modalidad utilizada en el campo de aplicación del CPACA, sobre el tema Tamayo Jaramillo se refirió así:

“El divorcio permanente entre la realidad judicial y la enseñanza en nuestras facultades de Derecho se ha acentuado fuertemente, debido a la imposibilidad práctica de aplicar la teoría de la argumentación en los procesos regulados por la oralidad. Con muy buen tino, la última década ha sido fértil en Colombia, en la enseñanza y el debate de la teoría de la argumentación, basada en las obras de filósofos como Alexy y Habermas. Se trata de que, en una justicia democrática y respetuosa del Estado de derecho, del principio de legalidad y del derecho de defensa, las decisiones judiciales sean racionales, es decir, convincentes, producto de un serio debate entre las partes, y entre estas y el juez, sobre la interpretación de la legislación aplicable.

Pero debido a la necesidad de agilizar la administración de justicia, se concluyó que la causa de esa congestión era la naturaleza escrita de la mayoría de los procesos, razón por la cual se introdujo el sistema de la oralidad, dentro del cual, en una sola audiencia, se practican pruebas, se presentan alegatos, se interponen recursos y se dicta sentencia. Y los que trasegamos a diario por los despachos judiciales nos damos cuenta de la carga infame de trabajo y de responsabilidades que este sistema pone en cabeza de un juez, a quien le es materialmente imposible decidir sobre la marcha, con argumentos serios producto de sus reflexiones y estudios. Y desde la otra orilla, la situación no es menos dolorosa: los abogados, como si fuéramos sabios enciclopédicos, debemos, en alegatos de 20 minutos,

presentar alegaciones de conclusión o sustentar recursos. Como consecuencia de esa misión imposible, se está violando el derecho de defensa, y se está incumpliendo el deber de motivar racionalmente las decisiones, ya que no hay tiempo ni inteligencia que permitan, en cuestión de unas cuantas horas, practicar todo ese procedimiento.

Dicho de otra forma: la teoría de la argumentación, una de las joyas del buen neoconstitucionalismo, está muriendo en Colombia, pues el desarrollo apurado y acelerado de un proceso impide presentar los argumentos de las partes y del juez. De hecho, estos llegan a la audiencia con la decisión ya casi tomada, pues nadie es capaz de elaborar, mentalmente, una solución racional, inmediatamente se hayan practicado las pruebas y presentados los alegatos. Es imposible para un juez o un abogado, por inteligentes y preparados que sean, proponer, con esa premura, argumentos serios en los alegatos y en las decisiones, ni de digerir mentalmente los argumentos de la contraparte ni del juez, máxime si se tiene en cuenta que lo actuado queda grabado y es imposible revisarlo para refutar los argumentos de la contraparte y del juez. Y este, por inteligente y probo que sea, no es capaz de cambiar la decisión que ya tenía en mente, luego de escuchar los alegatos de las partes. Mejor dicho, las decisiones judiciales corren el grave riesgo de no ser conforme a derecho, ante la imposibilidad de una correcta argumentación y contraargumentación entre las partes, y entre estas y el juez. Sin darnos cuenta, estamos cayendo en el más arbitrario decisionismo judicial, como consecuencia de un procedimiento mal diseñado.

Peor todavía: por la necesidad de fallar lo más pronto posible, muchas de las pruebas pedidas por las partes son negadas por “improcedentes”. Es lamentable, por ejemplo, la forma como se desarrollan los procesos de responsabilidad fiscal en la Contraloría General de la República. Sin argumentos legales y razonables, se niega la mayoría de las pruebas, y los

recursos de reposición se resuelven, casi siempre, en contra del recurrente, sin referirse en lo más mínimo a los argumentos de este, y motivando dicha resolución con los mismos argumentos que sirven de base a la decisión impugnada.

Yo invito a los académicos a que revisen cualquier expediente de un proceso oral, para que detecten la pobreza argumentativa de los alegatos y de las decisiones del juez. Con seguridad, verán que por mucho que haya progresado nuestro Derecho, este va naufragando por la premura irracional de los procesos de oralidad. Reitero que este no es un problema causado por los jueces. Es el sistema oral, como tal, lo que impide decisiones argumentadas, racionales y convincentes.

Con todo, es justo rescatar la solución intermedia contenida en el Código Contencioso Administrativo, pues este, además de consagrar la posibilidad de que los alegatos y la sentencia se presenten por escrito, en los artículos 181 y 182, establece una audiencia especial para presentar las alegaciones del caso. Esa, me parece, la solución correcta.”⁴⁹

Como se puede notar, a lo largo del proceso Administrativo con la aplicación de la oralidad surgen ventajas y desventajas, pero de lo comentado se puede deducir que algo que seguramente no tuvo en cuenta el Legislador es que los operadores jurídicos hicieran uso de las dos modalidades oral y escrito a la vez, en la realidad administrativa es justamente esta combinación la que se está aplicando, ofreciendo

⁴⁹ TAMAYO JARAMILLO, Javier, *Ámbito Jurídico.com*, la ausencia de argumentación en los procesos de oralidad, 2017, citado 17 de febrero de 2018, en línea, disponible en internet: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/procesal-y-disciplinario/la-ausencia-de-argumentacion-en-los-procesos>

una alternativa a la polarización entre lo oral y lo escrito y que según se analizó cada uno de estos sistemas por sí solo puede resultar con falencias, pero que al hacer uso de los dos a la vez se está dando paso a la celeridad de los procesos sin dejar de lado el respeto por el debido proceso al emitir fallos con suficiente tiempo de análisis en escrituralidad.

9. CONCLUSIONES

Es de tener en cuenta que el sistema oral en Colombia tuvo sus inicios en áreas del derecho diferentes al Administrativo, la incorporación de esta modalidad se dio con la finalidad de reemplazar el sistema escritural por considerarse obsoleto, endilgándole a este la responsabilidad del represamiento judicial también conocido como congestión judicial. A raíz de la realidad que el país mostraba dentro de un mundo globalizado, puesto que presentaba cambios significativos como el avance de los medios tecnológicos que facilitaron la obtención de audios, videos y de esta manera plasmar lo que se manifestaba verbalmente en los estrados sin necesidad de transcribirlos en textos digitales o físicos. Se introdujo gradualmente la oralidad en el Derecho procesal colombiano en diferentes áreas; en el Derecho Penal por medio de la Ley 906 de 2004, se adopta el SPA o sistema penal acusatorio; en el Derecho Laboral a través de la Ley 1149 de 2007; en Derecho Civil con la Ley 1395 de 2010. Luego Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se puso en marcha la aplicación de dicha modalidad con miras a dar celeridad al represamiento judicial que imperaba para entonces en el área Administrativa, pero no fue ventajoso al momento de su ejercicio; este régimen ha tenido falencias, pues no resultó fácil poner en práctica su ejecución debido la falta de infraestructura para tal fin, no obstante con el paso del tiempo se fueron dando las adecuaciones físicas de los recintos y la capacitación adecuada a los operadores jurídicos para que fuera posible su puesta en práctica. Una vez superados estos obstáculos, se ha visto como han sido mayores los beneficios a la hora de agilizar los procesos que surgen de la relación entre particulares y el Estado con ocasión de la aplicación de la oralidad, ya que los tiempos procesales que presentaba el anterior régimen mostraban dilaciones propias de la escrituralidad.

Así las cosas en el ejercicio del sistema oral en el campo de lo Administrativo, una de las desventajas que ha tenido es la afectación al debido proceso como

consecuencia de la premura con la que los funcionarios deben tomar las decisiones dentro de una misma audiencia, tanto así que según lo visto, los jueces aún sin haber iniciado la diligencia se ven en la necesidad de preparar con anticipación el sentido del fallo, pues resulta muy difícil para los operadores jurídicos tomar decisiones juiciosas en un lapso de tiempo tan reducido y aún más si se trata de casos de alta complejidad. Como consecuencia de ello los jueces Administrativos han tomado lo que el CPACA les ofrece, ya que les permite continuar con la escrituralidad en lo posible y oralidad en la medida que lo consideren de utilidad según su discrecionalidad al respecto, algo que para algunos resulta la fórmula perfecta para lograr el equilibrio entre la prontitud y la garantía del cabal cumplimiento del debido proceso por brindar el tiempo suficiente para fallar de manera menos apresurada y por otro lado dar diligenciamiento al procedimiento en las demás actuaciones dentro de un proceso.

10. BIBLIOGRAFÍA

Ámbito Jurídico, “La oralidad ha incrementado el trabajo en la Sección Tercera”, Entrevista realizada a Carlos Alberto Zambrano, Presidente de la Sección Tercera del Consejo de Estado:, Publicada el 29 de octubre de 2015, obtenido en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/invitado/administrativo-y-contratacion/carlos-alberto-zambrano-la-oralidad-ha-incrementado>

ARAUJO OÑATE, Rocío, Tendencias Actuales del Procedimiento Administrativo en Latinoamérica y Europa, Editorial Eudeba, Buenos Aires 2011, pág. 402, obtenido de: http://www.kas.de/wf/doc/kas_34506-1522-4-30.pdf?130528220040

ARBOLEDA PERDOMO, Enrique, Comentario expresado por él en video publicado (minuto 6:20): <https://www.youtube.com/watch?v=96HRoCzc2tk>

ARIAS GARCÍA, Fernando, Revista De Derecho Principia Iuris No. 16, pág. 39, Tunja, 2011-2, obtenido de: <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/viewFile/434/583>

Auditoría General de la República, Guía Metodológica del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pág.140-141, Bogotá 2012, obtenido de: https://www.auditoria.gov.co/Biblioteca%20General/Guías%20Metodológicas/2013140-G002-Codigo_Contentencioso_Administrativo.pdf

Banrepcultural, Enciclopedia: <http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Oralidad>

BASTIDAS PINO, Marlyn y FERREIRA VÁSQUEZ, Salvador, Fortalezas y Debilidades en la Implementación de la Oralidad en el Proceso Contencioso Administrativo, Pág. 16, Bogotá 2014:

<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12446/1/TRABAJO%20DE%20GRADO-ST%20MARLYN.pdf>

CALAMANDREI, Piero. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires, Librería El Foro, 1996. Vol. III, Pág. 255

<http://www.citasyproverbios.com/cita.aspx?t=Nada%20se%20parece%20tanto%20a%20la%20injusticia%20como%20la%20justicia%20tard%C3%ADa>

Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa, Ricardo H. Monroy Church, Informe Final de Actividades. Magistrado Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura. Período Constitucional 2008-2016, Bogotá 2016, Pág. 9:

http://www.consejodeestado.gov.co/documentos%5Cpublicaciones%5C06-04-2016_informe-monroychurch.pdf

Consejo Superior de la Judicatura, Sistema Procesal Oral la Transición a un Juicio Expedito, Capítulo 2, pág. 30 y ss, En línea, Bogotá, 2011:

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1468180/2011+CAP%C3%8DTULO+2-SISTEMA+PROCESAL+ORAL.pdf/95d49a37-3be8-46c9-bd21-367459a34fe1>

Corporación Excelencia en la Justicia, Aproximación a la historia de una Década de Transformaciones de la Justicia Colombiana, Pág. 47-107, En Línea, Bogotá 2013 :

<http://www.cej.org.co/seguimientoreforma/files/2014/Aproximacio%CC%81n%20a%20una%20de%CC%81cada%20de%20transformaciones%20de%20la%20justicia%20colombiana.pdf>

Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2008

Diccionario Real Academia Española:

DUQUE AYALA, Corina y MARTÍNEZ CRUZ, Aura Catalina, Revista IUSTA, El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Contencioso Administrativo y la constitucionalización del derecho administrativo en Colombia, sf. Pág. 77:
<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://revistas.usta.edu.co/index.php/iusta/article/viewFile/3115/2982>

El Mundo, La Oralidad en lo Contencioso, 2012:
http://www.elmundo.com/portal/opinion/editorial/la_oralidad_en_lo_contencioso.php#.Wn8nzCXOXIU

Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, El Juicio por Audiencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, Guías Procesales de Casos Típicos, Primera Parte, Tomo 1, Bogotá 2012, Pág. 28:
<http://www.tribunaladministrativoantioquia.info/wp-content/uploads/2014/11/El-Juicio-por-audiencias-CPACA-PRIMERA-PARTE.pdf>
<http://dle.rae.es/?id=R8VaC2s>

LASPRILLA VILLALOBOS, Carlos y PEDROZA GARCÉS, Mónica, La Reforma del Contencioso-Administrativo: Un Balance Poco Alentador, Bogotá 2013:
<https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7222-la-reforma-del-contencioso-administrativo-un-balance-poco-alentador.html>

Ley 1437 enero 18 de 2011, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NIEVA FENOLL, Jordi, Los Problemas de la Oralidad, sf, Pág. 104:

<http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2014/08/los-problemas-de-la-oralidad.pdf>

OCHOA MORENO, Benjamín, La Implementación de La Oralidad en el Proceso Laboral, Debate en Torno a la Congestión Judicial, pág. 74, 2005:

[file:///C:/Users/ACER/Downloads/Dialnet-LaImplementacionDeLaOralidadEnElProcesoLaboral-1706965%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ACER/Downloads/Dialnet-LaImplementacionDeLaOralidadEnElProcesoLaboral-1706965%20(1).pdf)

Radio Nacional de Colombia, ¿Por qué la justicia colombiana es la sexta más lenta del mundo?, 2012, En Línea:

<https://www.radionacional.co/documentales/por-qu-la-justicia-colombiana-es-la-sexta-m-s-lenta-del-mundo>

Rama Judicial del Poder Público Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” , El Juicio por audiencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, Primera parte: Tomo I, pág. 30, Bogotá 2012:

<http://www.tribunaladministrativoantioquia.info/wp-content/uploads/2014/11/El-Juicio-por-audiencias-CPACA-PRIMERA-PARTE.pdf>

RAMÍREZ COLORADO, Diego Alejandro, Implementación De La Oralidad En El Proceso Administrativo: ¿El Camino Para Llegar Al Concepto De Justicia En La Jurisdicción Contenciosa Administrativa?, Artículo, Universidad Santo Tomás, págs. 8-10, En Línea, Medellín, sf:

[http://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1453/Implementacion%](http://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1453/Implementacion%20de%20la%20oralidad.pdf)

20De%20La%20Oralidad%20En%20El%20Proceso%20Administrativo%20
 %20El%20Camino%20Para%20Llegar%20Al%20Concepto%20De%20Justi
 cia%20En%20La%20Jurisddiccion%20Contenciosa%20Administrativa.doc.
 pdf?sequence=1

ROJAS LADINO, Alberto, El Proceso Ordinario Contencioso Administrativo -
 Aspectos Fundamentales y Trámites de las Audiencias – Universidad Militar
 Nueva Granada, 2014, pág. 23-24:
[http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11643/1/PROCESO%20O
 RDINARIO%20CONTEN%20ADM%20ASPECTOS%20FUNDAMENTALES
 %20Y%20TRAMITES%20AUDIEN%29.pdf](http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11643/1/PROCESO%20ORDINARIO%20CONTEN%20ADM%20ASPECTOS%20FUNDAMENTALES%20Y%20TRAMITES%20AUDIEN%29.pdf)

TAMAYO JARAMILLO, Javier, Ámbito Jurídico.com, La ausencia de
 Argumentación en los Procesos de Oralidad, 2017:
[https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/procesal-y-
 disciplinario/la-ausencia-de-argumentacion-en-los-procesos](https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/procesal-y-disciplinario/la-ausencia-de-argumentacion-en-los-procesos)

Universidad EAFIT, Semillero de Investigación en Derecho Procesal de la de la
 ciudad de Medellín, La implementación de la Oralidad: ¿una Amenaza a la
 Actividad Probatoria?, sf, pág. 3, 10,18:
[http://www.eafit.edu.co/investigacion/semilleros/Documents/ponencia_semill
 ero_derecho_procesal.pdf](http://www.eafit.edu.co/investigacion/semilleros/Documents/ponencia_semillero_derecho_procesal.pdf)